7
Normalisering rechtspositie ambtenaren

Aan de orde is de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (32550)**.

De **voorzitter**:
Ik heet de initiatiefnemers, de heer Van Weyenberg en mevrouw Keijzer, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik zie dat de leden dat ook met graagte hebben gedaan, waardoor er sprake was van een lichte chaos. Maar het is nu klaar.

Het woord is aan de heer Flierman.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

De heer **Flierman** (CDA):
Voorzitter. Dank. Namens de CDA-fractie dank ik in de eerste plaats de initiatiefnemers en hun opvolgers, en ook de regering voor het werk dat tot nu toe bij dit wetsontwerp is verzet.

De kern van het voorliggende wetsvoorstel is dat de klassieke, formeel eenzijdige relatie in de arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer bij de overheid, wordt vervangen door een tweezijdige. Het wetsontwerp roept bij onze fractie een wat dubbel gevoel op. De indieners spreken van de voltooiing van een al lang, zeker sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, lopend proces van harmonisatie van arbeidsvoorwaarden in de publieke en de private sector. In dat proces is al veel gebeurd, en met dit wetsontwerp wordt het proces naar hun zeggen voltooid.

Mijn fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsontwerp, en de discussie die daarover gedurende bijna vijf jaar is gevoerd. De lange tijd van behandeling roept wel de vraag op hoe urgent deze zaak nu eigenlijk is: weliswaar worden daarover in de schriftelijke voorbereiding enige krachtige standpunten ingenomen, mijn fractie ontkomt echter niet aan de indruk dat niet alleen wij, maar ook de huidige verdedigers van het voorstel wel een paar zaken kunnen bedenken die dezer dagen misschien belangrijker zijn. Maar goed, als alles even urgent was, zou er ook geen onderscheid zijn.

Hoe dan ook, voordat we het voorstel hier afhandelen, hebben we nog wel een aantal vragen. Die vragen zijn deels min of meer technisch van aard, voor een ander deel van wat meer fundamentele aard. Om te beginnen, is er de principiële vraag of deze wet op dit moment noodzakelijk is. Die vraag is te meer relevant nu er in de praktijk al in heel veel opzichten van een tweezijdige relatie sprake is. Ook rijst de vraag of het proces van harmonisatie nu echt voltooid is en of er daadwerkelijk sprake zal zijn van meer gelijkwaardigheid in de arbeidsrelaties bij de overheid en gelijkwaardigheid tussen overheid en private sector. En ten slotte, maar niet het minst belangrijke, kunnen we ons afvragen of dit wetsontwerp nu daadwerkelijk komt op een moment dat met name de nationale overheid ook in bredere zin in haar arbeidsvoorwaarden, werkgeverschap en organisatiewijze aansluiting zoekt bij de private sector.

Voordat ik op die vragen inga, sta ik eerst nog stil bij de techniek van de wetgeving. Van verschillende zijden is betoogd dat een andere aanpak, waarbij de belangrijkste in het kader van de normalisatie nog te wijzigen zaken uit bestaande wetgeving zouden worden gelicht, wetgevingtechnisch misschien aantrekkelijker zou zijn. Daarbij zou dan formeel de eenzijdige relatie gehandhaafd zijn, maar zou een aantal aspecten, zoals het ontslagrecht, conform de marktsector worden geregeld, c.q. de regelgeving uit de marktsector van toepassing zijn verklaard. Op deze manier is eind 20'ste eeuw op een aantal gebieden het ambtenarenrecht aan het gewone arbeidsrecht aangepast. De Raad van State heeft daar ook op gewezen en suggereerde op die weg voort te gaan. Het advies van de Raad van State, en de reactie van de indieners destijds, hebben overigens helaas alles weg van een gesprek tussen doven: veel standpunten, maar weinig weging ervan. De indieners stellen als ik het goed begrijp, dat met voortzetting van de tot nu toe gevolgde lijn in één systeem steeds meer privaat- en publiekrecht door elkaar gaan lopen, met alle daaraan verbonden nadelen. Bovendien zou de formele situatie steeds verder afwijken van de feitelijke.

De CDA fractie vraagt zich af in hoeverre die vermenging met het voorgestelde stelsel niet aan de orde is. Vervangen we eigenlijk niet het ene hybride stelsel door het andere? In sommige organisaties houden we medewerkers met een klassieke en een nieuwe status, en ook in de nieuwe status blijft toch, als ik het goed zie, een aantal elementen van het publiekrecht behouden? Is er na aanvaarding van de wet niet opnieuw sprake van een verschil tussen formele en feitelijke situatie? Zouden de indieners nog eens op dit dilemma willen ingaan? Zij wijzen er ook op dat één stelsel minder kosten met zich mee brengt. Is dat wel zo, nu we nog steeds met een hybride stelsel werken? Worden de voordelen in dit opzicht niet overschat?

Ik heb me ook afgevraagd hoe de regering deze wetgeving — met name de wijzigingen in het ontslagrecht — zou hebben vormgegeven als er geen initiatief zou zijn geweest. De normalisering van het ontslagrecht staat immers ook in het regeerakkoord. Het kabinet mag D66 en het CDA, zoals wel vaker, dankbaar zijn voor hun steun bij de uitwerking van deze onderdelen van het regeerakkoord. Zou de regering deze aanpak echter ook op eigen initiatief hebben gekozen?

Een specifiek onderdeel van de kwaliteit van de wet betreft de positie van personeel dat werkzaam is in het openbaar onderwijs. Dit personeel lijkt ten dele buiten de nieuwe systematiek te vallen. Er lijkt hier sprake van een fout in de wet die zou worden gerepareerd. Dat is echter niet gebeurd. Kunnen de indieners of de minister toezeggen dat dit bij de vervolgwetgeving, die onmiskenbaar nodig is, alsnog zal gebeuren?

Een andere vraag bij de uitwerking betreft de gevolgen van de wijziging voor het pensioenstelsel van de ambtenaren. Blijven de aanspraken in dit kader ongewijzigd?

Ik heb nog een laatste vraag aan de minister over de wetgevingstechniek: wanneer voorziet hij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel? Hoeveel tijd hebben we nodig om alle wet- en regelgeving aan de nieuwe uitgangspunten aan te passen?

Is het proces van harmonisatie nu voltooid? Met bijvoorbeeld de wijziging van het ontslagrecht wordt een belangrijke stap gezet, maar zijn er andere gebieden die nog niet genormaliseerd zijn? In algemene zin lijken de indieners met dit wetsvoorstel de ruimte te vergroten van werknemers bij de overheid om contracten aan te gaan. Er wordt daarbij vaak verwezen naar de verdragen waar Nederland in het kader van de ILO aan gebonden is. Maar is dat in de praktijk ook zo? Neemt de contracteervrijheid echt toe? Hoe dan? Willen de indieners en de minister toelichten in welke zin de overheidswerknemer meer rechten krijgt, mede gelet op de ILO-verdragen?

Eén terrein waarop de harmonisatie niet voltooid is, kennen we: de bezoldiging en de verdere arbeidsvoorwaarden van de top van organisaties. Die zaken worden geheel eenzijdig via aparte wetgeving geregeld. Daar is niets marktconforms bij. Niet voor niets is er in de schriftelijke voorbereiding veel aandacht voor dit thema geweest. Nu wil ik het in dit debat niet over de top, maar wel over de niveaus daar direct onder hebben. In veel organisaties in de marktsector en de semipublieke sector zie je in de hogere lagen van de organisatie de nodige medewerkers die buiten de cao om op individuele basis een arbeidscontract hebben; door hen zelf onderhandeld. Zien de indieners en de minister dat nu ook in de publieke sector vaker gebeuren? En zo ja, binnen welke bandbreedtes?

Ik vraag dit ook omdat de indieners lijken te verwachten dat na aanvaarding van het wetsontwerp de mobiliteit tussen de publieke en private sector zal toenemen. Waarop is die verwachting eigenlijk gebaseerd? Welke motieven hebben mensen om van de ene naar de andere sector over te stappen, welke belemmeringen zijn er en welke daarvan neemt dit voorstel weg? Ik hoor graag een reactie van de indieners met een zekere differentiatie naar niveaus in de organisaties en naar werkgebieden. Wordt de overheid nu bijvoorbeeld aantrekkelijker voor echt goede ICT-deskundigen, waar zij grote behoefte aan heeft?

De introductie van de tweezijdige relatie doet de vakorganisaties vrezen voor een verzwakking van de rechtspositie van hun leden. Je kunt erover twisten of dat zo is. Ik vind het minstens zo interessant om van de regering te horen hoe zij haar eigen positie ziet veranderen met de voorliggende wet. Wordt de positie van de overheid als werkgever tegenover werknemers verzwakt of versterkt? Welke voor- en nadelen ziet de minister voor de overheidswerkgever met de introductie van dit voorstel? Accepteert en respecteert de regering de veranderde verhoudingen? In dat licht is het interessant om nog even de opmerking van de regering bij de betekenis van de WNT naar voren te halen. De minister erkent het marktmechanisme, maar wijst tegelijkertijd op de grenzen die de WNT daaraan stelt. Die passage deed mij denken aan Henri Ford, die ook geheel marktconform zijn klanten de gelegenheid bood een T-Ford in elke kleur te bestellen, zolang deze maar zwart was.

Tot slot kom ik op de vraag hoe de overheid, met name de rijksoverheid, zich in algemene zin ontwikkelt. Met dit wetsvoorstel willen we een stap richting harmonisatie zetten en daarmee ook een gelijkwaardiger verhouding tussen werknemer en werkgever tot stand brengen. Maar komt die er echt? Op sommige gebieden meen ik juist ontwikkelingen te bespeuren die op het tegendeel duiden, dus eerder een vergroting van de verschillen en de afstand ten opzichte van de private sector. Ik noemde al de impact van de WNT en mogelijk volgende wetten op dit vlak, niet alleen voor de top, maar ook voor grotere groepen onder die top. De eenvoud waarmee bewindslieden cao-gesprekken ingaan of bemoeilijken als ze mededelen dat er niet meer geld op de begroting staat, heeft ook meer met het machtswoord, dan met onderhandelingsbereidheid van doen. In hoeverre is de regering van plan om straks vanuit het principe van gelijkwaardigheid te handelen? Een laatste voorbeeld betreft misschien niet de portefeuille van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar van zijn ambtsgenoot. In de private sector zie je bedrijven zaken outsourcen en zich concentreren op de kernactiviteiten waar men goed in is. De rijksoverheid haalt de laatste jaren echter nieuwe taken, geen kernactiviteiten, naar zich toe. Ze heeft een eigen schoonmaakbedrijf, een drukwerkcentrum et cetera. In hoeverre sluit de overheid zich af voor ontwikkelingen in andere sectoren in de samenleving?

Wij wachten de reactie van de minister en de indieners uiteraard met veel belangstelling af. Naar ik begrijp, hebben zij nog even de tijd om over die reactie na te denken. Dat kan de kwaliteit van het antwoord alleen maar ten goede komen.

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan de heer Schalk. Omdat het een maidenspeech betreft, zal ik de bel luiden.

□

De heer **Schalk** (SGP):
Mevrouw de voorzitter. Het is een bijzonder genoegen en een eer om vandaag mijn maidenspeech te houden in deze Kamer. Dat wordt nog versterkt doordat het vandaag gaat over mensen die we hier in en om dit huis gewoon tegenkomen en die mij als nieuw Kamerlid op professionele wijze hebben ontvangen. Laat dat compliment ook een plaats hebben in mijn eerste speech.

Maar als we niet oppassen gaan we een nogal stevig besluit over hen nemen. Laten we ze even langslopen. Net buiten dit gebouw staan twee mensen van de Koninklijke Marechaussee, militairen dus. Hun rechtspositie wordt niet genormaliseerd. Ook niet die van de politiemensen die je daar kunt aantreffen. Zij zijn letterlijk en figuurlijk buitengesloten. Ze bleven er overigens nogal rustig onder! Binnenkomend in het Kamergebouw ontmoeten we de beveiligers: hun rechtspositie zal wel genormaliseerd worden. Vervolgens de andere medewerkers in en om de hal en in de koffiekamer: allemaal mensen die hier volledig dienstbaar zijn, die allemaal een eed hebben afgelegd en die zich met al hun gaven en talenten geven aan de publieke zaak. Ik merkte vandaag echter niets van een extra feestelijke stemming bij hen, terwijl het vandaag over de normalisering van hun rechtspositie gaat.

Daarover spreken we vandaag immers met de twee indieners, mevrouw Keijzer en de heer Van Weyenberg, en met minister Plasterk als hun adviseur. Ik complimenteer de initiatiefnemers, met name voor hun doorzettingsvermogen. Het is geen sinecure om op basis van een motie uit 1997, van de geachte afgevaardigde Zijlstra, een wetsvoorstel te verdedigen. Volgens de indieners heeft het parlement zich toen de facto uitgesproken voor het afschaffen van de publiekrechtelijke ambtelijke rechtspositie. Vervolgens werd door hun voorgangers in 2010 dit initiatiefwetsvoorstel ingediend. Het is nu 2015, dus het voorstel heeft een lange geschiedenis. Het siert de indieners dat ze het stokje hebben overgenomen en dat ze hebben doorgezet, zodat we nu kunnen spreken over de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Bij deze wet zijn twee belangrijke actoren betrokken: de overheid en de overheidsdienaren. Over de overheid kan ik in dit geval kort zijn. De SGP ziet de overheid als dienares van God: dat betekent kortweg dat wij geloven en belijden dat God de overheid met gezag bekleedt om in de samenleving orde aan te brengen. Dat is nodig omdat die orde verdwenen is door het zondige, verkeerde, handelen van mensen. We zien het in de wereld om ons heen. Welnu, de overheid is er ten goede voor haar burgers. Dat wordt expliciet duidelijk als het gaat om de bescherming van ons grondgebied, met militairen, om de veiligheid op straat, door politie, en om de mogelijkheden voor overheid en burgers om recht en gerechtigheid te zoeken, via de rechtspraak.

Deze opsomming moet hartverwarmend zijn voor de indieners van dit wetsvoorstel. Dat zijn immers juist de groepen die zij uitsluiten van dit wetsvoorstel. Voor deze groepen is een genormaliseerde rechtspositie blijkbaar niet nodig. Welnu, laat ik helder zijn: ik ben dat zeer met hen eens. Maar ik vind het vervolgens niet consistent, want waarom al die anderen wel? De overheid dient haar burgers immers op allerlei terreinen, niet alleen op de terreinen van militie, politie en justitie, maar ook op een ministerie, bij een inspectie of door een griffie. Kunnen de indieners nog eens expliciet uitleggen waarom die groepen wel een genormaliseerde rechtspositie nodig hebben? Waarom de politie niet en de beveiligers wel? Waarom de militairen niet, maar de AIVD wel? Waarom het Openbaar Ministerie niet en de Raad van State wel? Wordt hier geen onderscheid gemaakt waar geen onderscheid is?

Ik noem niet voor niets al deze voorbeelden, want op al die terreinen liggen er taken voor de overheid. Maar de overheid zelf kan niets doen; de overheid is een begrip. Zij heeft handen en voeten nodig en dat zijn onze ambtenaren. Zij hebben een buitengewoon belangrijke taak, namelijk om te zorgen dat de dienende overheid — zoals ik al zei, als dienares van God — daadwerkelijk dienstbaar wordt. Daar hoort in de visie van de SGP ook bij dat die dienende overheid een bijzondere positie heeft. De overheid moet, met name ook in moeilijke situaties, haar ambtenaren kunnen sommeren om bepaalde taken uit te voeren. In de visie van de SGP zou dat overigens begrensd moeten worden daar waar ambtenaren aantoonbaar en consistent gewetensbezwaard zijn. Dat was tot voor kort een goede gewoonte, helaas vorig jaar doorbroken op het terrein van de gewetensbezwaarde ambtenaren.

Een vraag aan de indiener van D66 zou in dit verband zijn: stel dat de rechtspositie van ambtenaren genormaliseerd wordt, betekent dat dan dat u ook bereid bent de positie van de gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand gelijk te stellen aan die van gewone werknemers met een gewetensbezwaar? Normale werknemers mogen immers volgens de Algemene wet gelijke behandeling niet geweerd worden om het enkele feit van gewetensbezwaar. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de heer Van Weyenberg en ook wel naar dat van mevrouw Keijzer.

Maar goed, terug naar de stelling: de overheid moet werkzaamheden kunnen opdragen. Anderzijds is de positie van ambtenaren zo dat zij bij die opgelegde werkzaamheden moeten kunnen afwegen of de opdracht legitiem is, oftewel niet in strijd met de wettelijke taakuitoefening waartoe een ambtenaar is geroepen. Juist daar is het van belang dat ambtenaren een aanstelling hebben en niet zomaar een arbeidsovereenkomst. Ik wil proberen dat duidelijk te maken met een voorbeeld dat ik ontleen aan de schriftelijke inbreng van mijn zeer gewaardeerde voorganger, oud-senator Gerrit Holdijk. Hij heeft expliciet een vraag gesteld over de positie van griffiers. Het antwoord op zijn schriftelijke inbreng was teleurstellend, maar het bracht mij ertoe om aan een griffier, overigens niet van dit huis, te vragen wat hij ervan vond dat hij straks wellicht een andere rechtspositie zou hebben. Zijn antwoord zette mij wel aan het denken. Hij heeft daar grote moeite mee, omdat hij zich daadwerkelijk adviseur en raadsman acht en in zijn functie ook waker over de democratische processen, in een gemeenteraad in dit geval. Voor zijn gevoel kan hij juist door zijn aanstelling vanuit een volstrekt onafhankelijke positie functioneren. Ik weet: dat zijn gevoelens, maar kunnen de indieners zich er iets bij voorstellen? Eenzelfde vraag kan ik stellen aan de minister, bijvoorbeeld voor wat betreft zijn secretaris-generaal of zijn directe staf.

De indieners focussen in de loop van de behandeling van dit wetsvoorstel steeds meer op het ontslagrecht. Dat zou de kern van het voorstel zijn. Daar zit nog een belangrijk aandachtspunt, met name als het gaat over de gelijke behandeling van ambtenaren ten opzichte van werknemers. In de huidige situatie zijn hun rechtsposities redelijk in balans. De ambtenaar heeft momenteel een betere rechtsbescherming. Mocht hij toch ontslag krijgen, dan heeft hij recht op WW met een plus: een bovenwettelijke regeling waardoor de ontslagen ambtenaar veel langer een hogere uitkering behoudt. Daartegenover kon de werknemer rekenen op een vergoeding die hij meekreeg bij een onvrijwillig einde van het dienstverband, zoals met de kantonrechtersformule. Daarna kreeg hij WW, gerelateerd aan het maximum dagloon. Zo was de zaak enigszins in balans.

Inmiddels geldt voor werknemers in de private sector door de nieuwe Wet werk en zekerheid dat de kantonrechtersformule is vervangen door een lagere transitievergoeding en dat hun maximale WW-periode zakt van drie naar twee jaar. Voor ambtenaren geldt straks ook dat er bij eventueel ontslag een transitievergoeding wordt toegekend. Intussen behoudt die ontslagen ambtenaar nog steeds het recht op de bovenwettelijke regeling, waardoor hij veel langer een WW-uitkering ontvangt die ook nog eens veel hoger is, namelijk niet gerelateerd aan het maximum dagloon, maar aan het laatstgenoten salaris, terwijl hij intussen dus ook recht krijgt op de transitievergoeding die binnen het nieuwe ontslagrecht geldt. Uit balans dus!

De indieners van het wetsvoorstel erkennen dit in de nadere memorie van antwoord d.d. 21 mei 2015, maar zij zien het

als een kostenpost. Ik citeer: "Worden ook de transitievergoedingen uit de Wet werk en zekerheid in aanmerking genomen, dan zullen die wellicht een structurele kostenpost opleveren." Een kostenpost dus! Zien de indieners dat dan als de prijs die betaald moet worden voor het beginsel dat ambtenaren in geval van ontslag gelijk behandeld moeten worden als werknemers in de private sector? Vinden zij het gewenst dat de rechtspositie van een ontslagen ambtenaar veel sterker wordt dan die van een werknemer? Of is dat een onbedoeld effect doordat de Wet werk en zekerheid tussentijds in werking is getreden? Erkennen de indieners dat in feite op deze wijze het beginsel, namelijk gelijke behandeling in geval van ontslag, juist wordt geschonden? En zo ja, op welke wijze gaan de indieners dit herstellen binnen dit wetsvoorstel? Of kiest u voor een gemankeerde wet die direct vraagt om reparatiewerkzaamheden, bijvoorbeeld via een tijdelijke overgangsmaatregel zoals in het onderwijs? Of ziet u de gelijke behandeling ontstaan via de cao-tafel waar de positie van de ambtenaren zou moeten worden aangepast? Gezien de cao-onderhandelingen op dit moment lijkt dat geen realistische route. Hoe zien de indieners dit en hoe kijkt de minister hier tegenaan?

Nog een punt van zorg is de hoeveelheid werk die dit alles met zich meebrengt. Uit de beantwoording van de minister blijkt dat in vervolg op dit wetsvoorstel ongeveer 100 andere wetten zullen moeten worden aangepast en daarna talloze regelingen et cetera. Dat is een project dat een jaar of drie zal duren, terwijl het inmiddels al voor 40% van de ambtenaren niet meer geldt. Het is een operatie die tussen de 53 en 186 miljoen euro zal gaan kosten, in een tijd waarin de economie een tikje aantrekt, maar waarin het geld echt niet voor het oprapen ligt. Vinden de indieners dit nog proportioneel? En, zo vraag ik aan de minister, vindt de regering dit verantwoord? Zou het niet verstandig zijn, zo vraag ik aan indieners en minister, om nog eens heel goed te kijken naar alternatieven die hetzelfde effect hebben? Zijn de indieners daartoe bereid, bijvoorbeeld in overleg met sociale partners?

Ik rond af. De fractie van de SGP heeft grote vraagtekens bij dit wetsvoorstel. Liever had ik mijn maidenspeech positiever afgesloten, bijvoorbeeld met een vriendelijke aanmoediging. Anderzijds vind ik het bijzonder om mijn maidenspeech te houden over ambtenaren die een eed hebben afgelegd voordat zij hun taak en functie gingen bekleden.

Ook ik mocht onlangs de eed afleggen. Dat was een bijzonder moment, omdat juist in het afleggen van de eed iets doorklinkt van de bijzondere taak die ambtenaren en ambtsdragers hebben. Voor mij betekent dat ook dat ik die taak onder aanroeping van de hulp van God heb mogen aanvaarden. In die afhankelijkheid hoop ik het werk hier in de Kamer te mogen doen, tot eer van God, tot heil van onze medemensen.

Met deze persoonlijke opmerking rond ik af en wacht ik graag de beantwoording van de indieners en de minister af. Ik dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Schalk. U kunt nog even blijven staan. Mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech. Mag ik ook uw doopceel op deze plaats kort lichten? U bent van huis uit een echte onderwijsman. Opgeleid tot onderwijzer, bent u uw carrière in 1983 begonnen op de christelijke basisschool De Wegwijzer in Berkenwoude. Eerst was u daar alleen leerkracht, vervolgens adjunct-directeur en uiteindelijk directeur. Daarna verliet u in 1994 het onderwijs om te gaan polderen, in figuurlijke zin welteverstaan: u stapte over naar de Reformatorisch Maatschappelijke Unie, een belangenorganisatie voor werknemers, werkgevers en zelfstandigen die de Bijbelse principes als uitgangspunt voor haar activiteiten heeft. Van september 1994 tot 2008 was u directeur en nu maakt u daar deel uit van de raad van bestuur. U bent met recht een Bijbelse polderaar. Maar wel een met militaristische trekjes, want tot 2007 was u ook reservekapitein van het leger.

U had en hebt een aantal nevenfuncties, zowel kerkelijke als maatschappelijke, die allemaal sterke verwantschap hebben met uw levensbeschouwelijke gereformeerde geloofsopvatting. Zo bent u al vanaf 2002 voorzitter van het Platform Waarden en Normen en vanaf 2007 eindredacteur van de serie publicaties getiteld Christen zijn op de werkvloer. U was van 2008 tot 2011 diaken bij de gereformeerde gemeente in Veenendaal en inmiddels bent u daar weer gewoon ouderling.

Hoewel u geen politieke functies hebt vervuld voor uw aantreden op 9 juni 2015 in de Eerste Kamer, is uw politieke interesse onmiskenbaar. We hebben u dit jaar, ook al voorafgaand aan uw benoeming, meerdere malen in de Eerste Kamer kunnen aantreffen, bijvoorbeeld bij het lijsttrekkersdebat hier in de plenaire zaal. Nog onlangs leidde u het voltallige college van B en W en de gemeenteraad van uw woonplaats Veenendaal rond in de Eerste Kamer.

U schuwt de moderne communicatiemiddelen niet. U bent namelijk een van de thans 41 twitteraars in de Eerste Kamer. Uw tweets zijn gericht aan uw politieke achterban, maar deels ook bestemd voor de leden van uw belangenorganisatie. Al het werk in de Eerste Kamer hoeft u in deze periode overigens niet alleen te doen, zoals uw voorganger Gerrit Holdijk de afgelopen vier jaar wel, want de omvang van uw fractie is verdubbeld naar twee zetels, een niveau dat uw partij daarvoor ook vele jaren had.

Ik wens u alle succes met uw verdere bijdrage aan het werk van de Kamer. Ik schors de vergadering om de collegae de gelegenheid te geven om u geluk te wensen met uw maidenspeech. Ik ben de eerste die u gelukwenst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**:
Ik verzoek de leden om weer plaats te nemen, zodat wij het debat voort kunnen zetten.

☐

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Voorzitter. Op de eerste plaats wil ik ook vanaf deze plek de spreker voor mij, de heer Schalk, van harte feliciteren met zijn maidenspeech. Mooi om zijn bevlogen bijdrage aan het debat te kunnen horen. Dank daarvoor.

Voorzitter. De fractie van GroenLinks heeft over het wetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren nog een paar zorgen. Die zijn deels van fundamentele aard en

deels gebaseerd op vraagtekens over de mogelijke uitvoering van de wet.

Om te beginnen vinden wij het typerend dat het wetsvoorstel spreekt over "normalisering" van de rechtspositie van ambtenaren. Die term — je had ook "harmonisering" kunnen zeggen — zou kunnen veronderstellen dat ambtenaar zijn iets niet-normaals is, iets wat afwijkt van wat de norm zou moeten zijn. Die norm zou dan de rechtspositie van medewerkers in de private sector, in het bedrijfsleven, zijn. De markt als norm, dat is iets waar wij nou niet altijd vanzelfsprekend voor warmlopen. Het lijkt misschien een beetje op een uiting van doorschietend liberaal denken, waar wij de positie van mensen die voor de publieke zaak werken mee tekortdoen.

De publieke sector is mijn fractie even lief als welke andere sector dan ook en wij hebben er geen behoefte aan om de ene sector normatief boven de andere te stellen, ook niet als het gaat om de rechtspositie. Wij vinden het wel belangrijk dat de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van mensen in een specifieke sector of arbeidsomgeving toegesneden zijn op hun specifieke taak. Gelukkig zien de initiatiefnemers en de Tweede Kamer dat ook als het gaat om bijvoorbeeld de positie van Defensiepersoneel en politiemedewerkers. De vraag is dan of het ambtenaarschap, in de betekenis van werken in dienst van de publieke zaak en direct aangestuurd worden door een politiek bestuur, voldoende eigenheid met zich meebrengt voor een specifieke rechtspositie. Die vraag neem ik nu door.

Inherent aan het ambtenaarschap is dat het in talrijke beleids-, publieks-, advies- en managementfuncties vaak lastig manoeuvreren is tussen algemene, abstracte belangen van de publieke zaak of juist heel specifieke belangen van mensen in de publieke sector en de soms concrete en soms indirecte politiek-bestuurlijke belangen van bestuurders bij ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Die positie rechtvaardigt wat ons betreft in elk geval voor een grote groep functies op onderdelen andere waarborgen voor de rechtspositie dan in het bedrijfsleven noodzakelijk en gebruikelijk is. Zo moeten ambtenaren flexibel en loyaal om kunnen gaan met periodieke politieke koerswisselingen, moeten zij zich beperken in hun eigen vrijheid van meningsuiting om hun politieke bazen niet voor de voeten te lopen en spelen hun werkzaamheden zich altijd af in het spanningsveld van enerzijds vertrouwelijkheid jegens hun politieke bazen en anderzijds de openbare ruimte waarin openbaar bestuur zich afspeelt. Als geen ander moeten deze ambtenaren kunnen omgaan met belangentegenstellingen in de samenleving en binnen het politiek bestuur en daarin zelf ook al op al even transparante wijze opereren. Die positie is lang niet altijd vergelijkbaar met die van een medewerker in de private sector.

Tegenover de loyaliteit jegens wisselende politieke bazen moet wat ons betreft ook omgekeerd loyaliteit bestaan van het openbaar bestuur jegens de mensen die voor hem, voor ons dus, werken. Daarbij past volgens onze fractie dus ook een zekere mate van bescherming van de rechtspositie. Graag horen wij van de initiatiefnemers en het kabinet wat zij in petto hebben om de eigenheid van de positie van dergelijke groepen ambtenaren en de bijbehorende bescherming daarvan te waarborgen. Dat vragen wij des te meer, omdat in veel ambtelijke vertrouwensfuncties bij een onverhoopt conflict de gang naar de openbare civiele rechter belemmerd kan zijn, juist vanwege het vertrouwenskarakter.

Ons tweede punt gaat over de mogelijke implementatie van de zogeheten normalisering van de rechtspositie. In de praktijk zal dat een buitengewoon veelomvattende operatie zijn. Uit de antwoorden van het kabinet blijkt dat meer dan honderd wetten moeten worden aangepast, naast een veelvoud aan regelingen en voorschriften in alle bestuurslagen van ons land. Het verandert de verhouding werkgever-werknemer en gaat over de rechtspositie van misschien wel meer dan een half miljoen mensen. Aanvaarding van dit wetsvoorstel leidt dan ook tot een forse transitie in het openbaar bestuur. Nu heeft dit kabinet, het spijt me echt dat te moeten zeggen, geen gelukkige hand van leidinggeven aan de uitvoering van grote transities. Ik noem alleen al de uit de hand gelopen reorganisatie van de politie, de zelfs een week geleden door de Koning aangehaalde problemen met het pgb en de uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst, die een staatssecretaris de kop hebben gekost. Op een ander moment komen we hier ongetwijfeld nog over te spreken. Waar het me nu om gaat, is de vraag of de initiatiefnemers inzicht hebben in de complexiteit van de implementatie door alle bestuurslagen heen. Hoe denken zij deze langdurige en veelomvattende operatie in goede banen te laten leiden? Is er enige zekerheid te geven over een vlekkeloze uitvoering van een operatie die de rechtspositie van honderdduizenden mensen die voor ons werken raakt?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of deze operatie wel in een behoefte voorziet, gegeven het specifieke spanningsveld waarin een grote groep ambtenaren veelal terecht een specifieke rechtspositie heeft die past bij de specifieke omstandigheden van hun werk. Voorziet dit wetsvoorstel nu daadwerkelijk in een behoefte of veroorzaakt het meer ellende dan het oplost? Graag op dit punt een nadere onderbouwing van de initiatiefnemers.

Ambtenaren opereren binnen een politiek spanningsveld waarin de politieke kleur van hun opdrachtgevers na elke verkiezingen sterk kan wisselen. Dat verdient bescherming tegen politieke willekeur. GroenLinks staat voor een sterke publieke sector, waar mensen met plezier en vertrouwen kunnen werken voor de publieke zaak. Wij vinden dat de overheid als werkgever dat ook moet kunnen waarborgen indien de rechtspositie daarvoor geen bijzondere aanleiding meer zou geven. Wij zijn benieuwd naar de antwoorden van de initiatiefnemers en zullen deze antwoorden meewegen in ons finale oordeel over deze initiatiefwet.

☐

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Voorzitter. Wie de totstandkoming van het ambtenarenrecht beziet en wie naar het proces dat wij vandaag "normalisering" noemen kijkt, moet constateren dat voorstanders van verandering over een lange adem dienen te beschikken. Het is daarom een compliment waard en het getuigt dus ook van een zekere moed dat de indieners op dit punt hun recht van initiatief benutten. De fractie van de ChristenUnie heeft echter op dit moment nog veel bezwaren en vragen en graag leg ik die aan de indieners en soms ook aan de minister voor.

Werken in dienst van de overheid is bijzonder. Allen die zich inspannen in overheidsdienst doen dat in het publieke

belang. De overheid is dienares van de gerechtigheid en brengt zo vrede en recht. Ze voert daarom het geweldsmonopolie. Het is de overheid die de vrijheden van burgers heeft te beschermen en indien nodig kan beperken. Haar kerntaken kan ze niet zelf wijzigen of verzaken en ze bedient geen klanten of cliënten, maar staat altijd in een democratisch-rechtsstatelijke verhouding tot haar burgers, zoals de Raad van State treffend opsomde. Dat impliceert het nodige voor hen die in dienst zijn bij de overheid. Het dienen van het algemeen belang is de taak van alle ambtenaren die Nederland rijk is. En heel veel van die ambtenaren spannen zich daartoe elke dag van harte in. Dat is ook een compliment waard. Burgers mogen ervan uitgaan dat de overheid altijd handelt vanuit het algemene belang, ja dat elke ambtenaar dit zoekt. Deze bijzondere positie van de overheid komt tot nu toe tot uiting in de rechtspositie van ambtenaren. Met een eenzijdige arbeidsovereenkomst wordt uiting gegeven aan het feit dat zowel overheidswerkgever als overheidswerknemer ondergeschikt zijn aan het algemeen belang. Misschien heeft niemand dat zo kernachtig uitgedrukt als professor Niessen: "Niet de ambtenaar is een bijzondere werknemer, maar de overheid is een bijzondere werkgever." De bijzondere positie van de ambtenaar hangt samen met de eigenheid van de overheidsorganisatie.

Het voorliggende voorstel stelt dat het gelijktrekken van ambtenarenrecht en arbeidsrecht er niet aan in de weg staat om de onderschikking aan het algemeen belang tot uitdrukking te brengen. De kern van het debat ligt op dit punt. De indieners beantwoordden vragen van mijn fractie door te stellen dat zij geen fundamentele verschillen zien tussen de overheid en bedrijven als werkgever. Zij betogen dat de essentie is, dat zij beide aan hun werknemers loon moeten betalen als tegenprestatie voor de door hen verrichte arbeid en dat zij zich beide moeten gedragen als een goed werkgever. Dat sluit volgens hen verschillen met betrekking tot het karakter van de desbetreffende organisaties niet uit, zoals bijvoorbeeld ook bedrijven en niet op winst gerichte instellingen van karakter verschillen, zonder dat dit noodzaakt tot verschillende arbeidsrechtelijke regimes.

De fractie van de ChristenUnie begrijpt de overwegingen van de indieners, maar komt toch tot een andere denklijn. Voor deze fractie weegt het eigen karakter, het feit dat de overheid wetgever is en te allen tijde het publieke belang dient, toch anders. Zowel overheidswerkgever als ambtenaar zijn daar dienstbaar aan. Nu hebben de indieners een punt dat het bijzondere karakter van de werkgeversorganisatie ook nu al wisselend tot uitdrukking komt in de wijze van benoeming. Maar zij lossen dat eerlijk gezegd met dit wetsvoorstel niet op. Nog steeds zijn er uitzonderingen en is een groot deel van de ambtenaren werkzaam onder het "oude regime", nog steeds zijn er categorieën te noemen waarvan niet duidelijk is waarom deze wel of niet onder de uitzonderingen vallen. Denk aan de AIVD ten opzichte van de MIVD en aan de bijzondere opsporingsambtenaren. Hoe groot is nu het huidige probleem, en welk probleem krijgen we ervoor terug? Beschouwen de indieners deze wet als een tussenstap, waarbij categorieën die nu uitgezonderd zijn, later alsnog in het privaatrechtelijk kader komen? Graag een perspectief.

In de schriftelijke voorbereiding is door collega's ook veelvuldig stilgestaan bij de Wet normering topinkomens. Het is zo'n voorbeeld waaruit blijkt dat een volledige normalisering, in de zin van volledig marktconform werken, niet op gaat, eenvoudig gesteld omdat zich dit niet verhoudt tot het algemeen belang. De tendens van New Public Management, die eerder wel een wortel van "normaliseringsdenken" is geweest en tot uiting kwam in het beleid, is voorbij. Het algemeen belang is echt van andere waarde dan de markt.

Een tweede punt dat mijn fractie lastig vindt bij de beoordeling van dit wetsvoorstel, is de omgang met de vakorganisaties. Ja, de ROP-regeling kan dan naar de juridische letter gevolgd zijn, feit is wel dat hiermee een eenzijdig wetsvoorstel wordt ingediend. De principiële gelijkwaardigheid en tweezijdigheid van de arbeidsverhoudingen moest hier wijken voor het juridisch argument. En dat terwijl de minister aangeeft dat een voorstel van zijn tafel wel langs de vakorganisaties zou zijn gegaan. Kunnen de indieners reflecteren op het paradoxale van deze situatie? De uitwerking van het wetsvoorstel zal er niet eenvoudiger op worden. Was het niet verstandiger geweest om in de geest van de ROP-regeling het overleg te zoeken? Mijn fractie betreurt het dat dit voorstel zo tot stand gekomen is. Aan de minister wil ik vragen hoe hij dit nu weegt en wat hij voor gevolgen ziet voor de verdere behandeling en voor het overleg met de bonden.

Het materieel effect van dit wetsvoorstel wordt door de indieners in de laatste stukken gerelativeerd. Het is vooral een principekwestie. Waar de memorie van toelichting nog een heel aantal voordelen opsomt, komen de indieners helaas niet met meer empirische onderbouwing. Ik vraag hen of niet juist op dit punt ook winst geboekt zou moeten worden. Zou het uiteindelijk niet moeten draaien om de kwaliteit van de ambtenaar en de vraag of deze verbeterd kan worden door een andere inrichting van de arbeidsverhoudingen? Ik vraag de minister hoe hij het wetsvoorstel in dit opzicht weegt en hoe zich dit verhoudt tot de studies die zijn gedaan en nog ophanden zijn naar de gewenste competenties van het ambtelijk apparaat en welke kwaliteitsslag zijn ambitie is. Of deelt hij de inschatting dat dit wetsvoorstel vooral een principiële oversteek is? Hoeveel ambtelijke energie is er nog nodig voordat dit voorstel verder is uitgewerkt in de honderden wetten die moeten worden aangepast? Zou dit niet beter in die genoemde kwaliteitsslag gestoken kunnen worden?

Terug naar de wettekst. Artikel 2 bevat een opsomming wie overheidswetgever zijn en daar heeft mijn fractie alsnog enkele vragen bij. Ik verwijs daarbij naar de annotatie van Peters bij de zaak van het Rotterdams Filharmonisch Orkest bij de Centrale Raad van Beroep. Peters wijst er onder andere op dat er ten aanzien van de privaatrechtelijke organisaties bekleed met openbaar gezag, gekozen is voor een benadering die een ommezwaai is ten opzichte van de eerdere jurisprudentie. Hebben de indieners dat beoogd? Waar nu gekeken wordt of de privaatrechtelijke organisatie vanwege de overheidsinvloed niet al te zeer lijkt op een publiekrechtelijke rechtspersoon, is straks het criterium of de organisatie als kernactiviteit het openbaar gezag uitoefent. Hebben de indieners inzichtelijk of, en zo ja welke verschuivingen dit oplevert? En waarom is bij publiekrechtelijke rechtspersonen dan de focus op het algemeen belang en bij privaatrechtelijke het openbaar gezag de toetssteen?

Materieel is mijn fractie er nog niet gerust op dat dit wetsvoorstel inderdaad geen effect heeft, en dan denkt ze met name aan de verhouding tot de Wet werk en zekerheid. Ik vraag de indieners en de minister welk verschil er is tussen de ambtenaar en de niet-ambtenaar bij ontslag na het aannemen van deze wet. Ik wil de indieners verzoeken om

daarbij concreet in te gaan op de kosten van ontslag en de moeite die het zal kosten om het ontslag te effectueren. Omdat aanvankelijk het ontslagrecht wel een belangrijk argument was voor vervolgstappen tot normalisering, wil ik ook de minister vragen om hierbij stil te staan en aan te geven of in overgangsrechtelijke zin aanpassingen wenselijk zijn en, zo ja, welke dan.

Principes zijn nodig, principes zijn goed. Ze moeten absoluut de basis zijn van wetgeving. Tegelijk is het wel belangrijk om te bezien welk probleem er op dit moment is en in welke mate en tegen welke prijs een wetsvoorstel daar verandering in brengt. Op dit moment heeft mijn fractie juist op dit punt nog veel vragen en daarom zie ik uit naar de beantwoording, al zullen we daarvoor even geduld moeten hebben, zo heb ik begrepen.

☐

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. Ik wil allereerst mijn complimenten overbrengen aan de initiatiefnemers. Weliswaar zijn ze niet de originele initiatiefnemers, maar net als hun voorgangers hebben ze ongetwijfeld zeer hard aan dit wetsvoorstel gewerkt. Dat is echt geen lichte klus. Uiteraard ook mijn felicitaties nog aan de heer Schalk, namens de gehele fractie, met zijn maidenspeech.

Voorzitter. Het debat van vandaag gaat in de kern over het werkgeverschap in de publieke sector. Daarmee is allereerst de vraag gesteld naar het bijzondere karakter van Staat, overheid en openbaar bestuur voor de rechtspositie van ambtenaren. De positie en rol van de overheid verschillen immers wezenlijk van die van maatschappelijke organisaties en marktpartijen. De overheid is drager en hoeder van de democratische rechtsstaat, richt zich op het algemeen belang en dient de publieke zaak. Daartoe beschikt zij bijvoorbeeld over een fiscaal en geweldsmonopolie. Als democratisch gelegitimeerde wetgever moet zij rechten en vrijheden van burgers beschermen, maar kan zij deze ook beperken. Zij is verantwoordelijk voor de juridische ordening van de samenleving, de opstelling en handhaving van wettelijke regels en de instandhouding van maatschappelijke voorzieningen, dienstverlening en zorg. De Raad van State haalde in dit verband terecht het adagium aan dat publiek recht publieke plicht is.

Met deze korte observaties wil ik benadrukken dat de bijzondere aard van het openbaar bestuur relevant is voor de wijze waarop tegen de overheid als werkgever en dus ook tegen de ambtenaar als werknemer wordt aangekeken. Vanuit een klassiek-staatsrechtelijke perspectief is lang vastgehouden aan de idee dat een van politieke willekeur of bestuurlijke vooringenomenheid onafhankelijk ambtenarencorps wezenlijk is voor de stabiliteit en continuïteit van de Staat en voor een objectieve handhaving van de rechtsorde. De rechtspositie van de ambtenaren als constante factor binnen de overheidsdienst zou daarop moeten worden ingericht. In die context achtte men de figuur van een tweezijdige, op voet van gelijkheid tot stand gebrachte arbeidsovereenkomst voor overheidswerknemers lange tijd niet passend.

Mijn fractie heeft zich afgevraagd in hoeverre vandaag de dag een ambtelijke aanstelling bij de overheid nog een onderscheidend karakter draagt, of behoort te dragen. In hoeverre is de overheid nog een bijzondere werkgever of de ambtenaar een bijzondere werknemer? De verzorgingsstaat anno 2015 is wat betreft inrichting en functioneren zeer complex geworden. Ontwikkelingen als internationalisering, globalisering, technologische vooruitgang, schaarste en demografische verschuivingen hebben daaraan bijgedragen.

Op deze ontwikkelingen is door de overheid tot dusver niet gereageerd door binnen het openbaar bestuur adequate aanpassingen te plegen, maar door met ad-hocoplossingen incidentele toevoegingen aan de bestaande structuren tot stand te brengen. De oorspronkelijke systeemconforme en samenhangende institutionele ordening is als gevolg daarvan voor een deel verdwenen onder deze nieuwe lagen. Het openbaar bestuur is met andere woorden sterk gefragmenteerd geraakt en daardoor minder doorzichtig. De Staat en zijn instituties hebben mede als gevolg daarvan een deel van hun klassieke legitimatie verloren. Het publieke werkgeverschap is in deze context dan ook niet meer zo eenduidig als het was, en hetzelfde geldt voor de zo lang gekoesterde bijzondere kenmerken van het werken bij de overheid.

Deze ontwikkelingen noodzaken tot een heroverweging van de vraag wat nu precies het bijzondere karakter van de overheidsorganisatie is en welke betekenis het antwoord op die vraag heeft, dan wel behoort te hebben op de rechtspositie van ambtenaren. In een democratische rechtsstaat moet de overheid zich wat mijn fractie betreft zoals gezegd richten op het beschermen van rechten en vrijheden van de burgers, de inrichting van een bruikbare en handhaafbare rechtsorde, een optimale vervulling van de taken van dienstverlening en zorg en het streven naar evenwichtige overheidsfinanciën en een duurzame economische ontwikkeling. Daarvoor is allereerst een slagvaardige politiek-bestuurlijke besluitvorming nodig en in het verlengde daarvan een efficiënte en effectieve, maar vooral ook flexibele ambtelijke organisatie die bijdraagt aan herkenbaar, voorspelbaar en gedragen overheidshandelen. Dit ziet mijn fractie als de huidige context van het publieke werkgeverschap.

Om die reden meent mijn fractie dat de overheid nog steeds een bijzondere werkgever is en dat ambtenaren bijzondere werknemers zijn. Maar de huidige institutionele en functionele veelvormigheid binnen het openbaar bestuur en de zich niet meer als een onderdaan opstellende moderne en mondige burger dragen bij aan een inmiddels sterk gedifferentieerd publiek werkgeverschap en werknemerschap. De kernvraag is nu of op grond van de eisen die vanwege de bijzondere overheidstaak aan ambtenaren moeten worden gesteld een bijzondere, dat wil zeggen publiekrechtelijk en eenzijdig vormgegeven rechtspositie noodzakelijk c.q. wenselijk is.

De initiatiefnemers stellen zich op het standpunt dat een privaatrechtelijk vormgegeven rechtspositie met een reguliere tweezijdige arbeidsovereenkomst verenigbaar is met de ambtenarenstatus. In hun ogen zijn niet de eenzijdig vastgestelde arbeidsvoorwaarden bepalend voor de mate van dienstbaarheid, loyaliteit, integriteit en toewijding aan de publieke zaak. Hetzelfde geldt voor het ambtelijk bewustzijn van het politieke primaat van democratisch gelegitimeerde bestuurders. De daarvoor noodzakelijke attitude vloeit veeleer voort uit een zekere voorkeur of zelfs passie voor de publieke zaak en uit de bereidheid te willen

functioneren binnen de bijzondere kenmerken van de overheidsorganisatie.

Mijn fractie kan deze gedachtegang op zich wel volgen. Het werkgeverschap is maar een van de vele aspecten van de overheid. Wij hebben bovendien de indruk dat er al enige tijd een veranderingsproces binnen de overheidsorganisatie gaande is dat samenhangt met een generatiewisseling. De in gang gezette verjonging binnen het ambtenarencorps gaat, als wij het goed zien, gepaard met nieuwe potenties en ambities en een sterke dynamiek. Wij hebben de neiging deze ontwikkeling positief te benaderen en verwachten niet dat dit een negatieve invloed zal hebben op het verantwoordelijkheidsbesef van ambtenaren. Veeleer lijkt het erop dat deze ontwikkeling een impuls geeft aan een bij de maatschappelijke werkelijkheid aansluitende cultuur van gelijkwaardigheid. Het zal er uiteindelijk op aankomen of men beschikt over een bij de functie passend gevoel voor politiek-bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen. Wij zijn benieuwd in hoeverre de initiatiefnemers deze associaties kunnen verbinden met wat zij als een "normalisatieproces" hebben aangeduid. Ik hoor het graag, over enige tijd.

Mijn fractie kan zich vervolgens wel aansluiten bij het merendeel van de beweegredenen die aan het voorstel ten grondslag liggen. Het is ook wat ons betreft denkbaar dat een tweezijdige arbeidsovereenkomst meer harmonieuze arbeidsverhoudingen kan bevorderen, dat die kan bijdragen aan een verbetering van het imago van ambtenaren en dat die het arbeidsvoorwaardenregime en het rechtsbeschermingsstelsel eenvoudiger en effectiever kan maken. Wij sluiten evenmin uit dat de arbeidsmobiliteit tussen overheid en marktsector kan toenemen. Uit de door de initiatiefnemers aangehaalde studies in de nadere memorie van toelichting blijkt echter dat er ten aanzien van de vraag of de overheid voldoende geëquipeerd is om als werkgever serieus de concurrentie met de marktsector aan te gaan, nog wel een slag te maken is. De wervingskracht van de publieke dienst kan en moet verder worden vergroot door het werk interessanter en uitdagender te maken, meer eigen verantwoordelijkheid te geven, opleidingen aan te bieden, flexibele werktijden mogelijk te maken, een stimulerend belonings- en carrièrebeleid te voeren en vooral ook door meer slagvaardige en professionele werkmethoden te introduceren. Een groot en vanwege de politieke gevoeligheid vooralsnog moeilijk oplosbaar probleem in dit verband lijkt mij dat de beloningsmodaliteiten voor topfuncties, met name in de publieke sector, beperkt zijn. Ik kom nog terug op dat punt. Graag vraag ik de initiatiefnemers en de minister of het nieuwe regime de zojuist genoemde ambities kan stimuleren.

Mijn fractie meent overigens dat het beroep op een principiële gelijkheid van alle werknemers wat zwaar is aangezet. Wij herkennen de principiële keuze voor een in beginsel gelijke behandeling van werknemers, maar wat ons betreft met onderkenning van een aantal bijzondere aspecten van het werken voor de overheid. In die zin heeft mijn fractie nog wel behoefte aan een verduidelijking van de zijde van de initiatiefnemers.

Ten eerste: hoe groot zijn op dit moment nog de verschillen tussen het ambtenarenrecht en het privaatrechtelijke arbeidsrecht? Wij lezen in de memorie van toelichting dat beide regimes elkaar in de afgelopen decennia steeds meer zijn genaderd, zowel inhoudelijk als procesrechtelijk. Het civiele arbeidsprocesrecht zou volgens bepaalde auteurs zelfs geschikter zijn om arbeidsconflicten te beslechten dan het bestuursprocesrecht, omdat dit op geschillen tussen overheid en burger ingerichte procesrecht niet is toegerust om de onderlinge verhouding tussen werkgever en werknemer aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Zo moet het betrokken bestuursorgaan bijvoorbeeld altijd een nieuw besluit nemen in het geval appellant in het gelijk wordt gesteld.

Ten tweede: het belangrijkste materiële verschil tussen de ambtelijke rechtspositie en de op een arbeidsovereenkomst gebaseerde rechtspositie zou nog in de sfeer van het ontslagrecht liggen. Het formeel gesloten stelsel met in de Ambtenarenwet limitatief opgesomde ontslaggronden zoals onbekwaamheid of ongeschiktheid, reorganisatie en overtolligheid of ernstig plichtsverzuim, blijkt in de praktijk op basis van nadere rechtspositionele regelingen ook ontslag op andere gronden niet langer uit te sluiten. In het privaatrecht geldt de "redelijke ontslaggrond", die zich in de praktijk kan voordoen bij bedrijfseconomische redenen, ongeschiktheid voor de functie, verwijtbare handelingen of nalatigheden en een ernstig en duurzaam verstoorde arbeidsrelatie. Mede met het oog op de op 1 juli jongstleden in werking getreden Wet werk en zekerheid is mijn fractie geïnteresseerd in de jongste ontwikkelingen en de actuele stand van zaken op het punt van de elkaar beïnvloedende of zelfs langzaam ineenvloeiende rechtsstelsels. Graag vraag ik de initiatiefnemers en de minister hierop te reageren.

Omdat de ambtenaar gezien zijn taakstelling en de aard van de werkgever een bijzondere werknemer blijft, zullen nog wel enkele specifieke kwesties in de Ambtenarenwet geregeld moeten blijven. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan waarborgen voor integriteit, een democratisch-rechtsstatelijk bewustzijn en een verplicht veiligheidsonderzoek voor benoemingen in vertrouwensfuncties. Ook deze in het voorstel opgenomen lijn kan mijn fractie wel volgen. Graag vraag ik de initiatiefnemers en de minister in hoeverre op deze en mogelijk andere punten substantiële wijzigingen te verwachten zijn en in welke richting zij dan op dit punt denken.

Een belangrijke vraag in dit verband is die naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitoefening van grondrechten door ambtenaren. Het antwoord op de vraag of aan ambtenaren grondrechten toekomen is volgens de heersende staatsrechtelijke opvattingen zonder meer positief. Ik wijs bijvoorbeeld op de regeringsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving (29614, nr. 2), die al dateert van 2003. Zo is te verklaren dat de rechter een drankverbod op marineschepen een te grote inbreuk achtte op de persoonlijke levenssfeer van militaire ambtenaren (CRvB 3 mei 2002). Maar het is even duidelijk dat de uitoefening van grondrechten door ambtenaren in bepaalde situaties problemen kan geven. Ik noem de vrijheid van meningsuiting, bijvoorbeeld van zogenaamde klokkenluiders, het recht op betoging, bijvoorbeeld van vakbonden van ambtelijke werknemers, maar ook de vrijheid van godsdienst, bijvoorbeeld in de kwestie van de zogeheten weigerambtenaren, of zelfs het passieve kiesrecht, bijvoorbeeld in het zeer veel voorkomende geval dat ambtenaren elders politieke functies vervullen. Zowel de Grondwet als het EVRM, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maakt het mogelijk wettelijke beperkingen te stellen aan de uitoefening van grondrechten, zoals in de Ambtenarenwet. Ook zijn er toepasselijke lagere regels, zoals de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, die betrekking hebben op

ambtelijk handelen buiten diensttijd en buiten de vervulling van de ambtelijke functie. Graag vraag ik de initiatiefnemers en de minister in hoeverre de relatie ambtenaar-grondrechten in de nieuwe context anders geduid moet of zal worden.

Een wezenlijke vraag is voorts wat in de nieuwe setting de betekenis van het openbaar belang kan of moet zijn voor overheidswerknemers. Zij zweren net als politieke en andere publieke ambtsdragers trouw aan de Grondwet en beloven zich aan de wet te zullen houden. Dit impliceert dat de stap naar een als bedrijf gepercipieerde overheid met burgers als klanten nooit gezet zal kunnen worden, en naar de mening van mijn fractie ook nooit gezet zal moeten worden. De gehoudenheid het algemeen belang te behartigen brengt mee dat de ambtenaar zich zal moeten blijven gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, zoals je vroeger in het privaatrecht ook moest handelen zoals een goed huisvader betaamt. Dat betekent het bijstaan van bestuurders — dat geldt overigens ook voor huisvaders — in de uitoefening van hun wettelijke taken en bevoegdheden. Bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke deskundigheid komen hier samen in een door de staatsrechtelijke regel van de politieke verantwoordelijkheid genormeerd politiek stelsel. Dat impliceert de blijvende waarde van loyaliteit en gehoorzaamheid, maar met een actieve plicht tot tegenspreken. Dat laatste is immers inherent aan de formele binding aan Grondwet en wet. De rechtspositionele regels moeten mogelijk blijven maken dat de daarvoor benodigde ambtelijke cultuur in stand blijft en de kwaliteit van de ambtelijke dienst minstens op niveau blijft. Graag vraag ik de initiatiefnemers en de minister hoe zij deze kwestie beoordelen.

Vervolgens vraag ik aandacht voor een wat andere kwestie. Mijn fractie begrijpt dat de openbare onderwijsinstellingen onder de werking van de Ambtenarenwet zullen blijven vallen. Daarmee blijft een onderscheid bestaan met de rechtspositie van het in het bijzonder onderwijs werkzame personeel. Wij aarzelen of dit een gewenste uitkomst is van de nu voorgestelde operatie. Uiteindelijk is het onderwijs naar onze mening een andere tak van sport dan het openbaar bestuur. Bovendien rijst de vraag of het uit het oogpunt van bijvoorbeeld gedifferentieerde administratieve processen, maar ook anderszins nog wenselijk is arbeidsrechtelijke verschillen tussen het openbaar en bijzonder onderwijs in stand te laten. Ligt het niet meer in de rede om openbare onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk te maken voor hun arbeidsvoorwaarden, waaronder rechtspositionele kernwaarden en bijvoorbeeld waarborgen inzake de integriteit? Ik hoor graag hoe de initiatiefnemers en de minister hiertegen aankijken.

Dan heb ik nog een laatste vraag over het al eerder genoemde beloningsplafond voor topambtenaren. Het is bekend dat er grote verschillen in beloning bestaan tussen topfunctionarissen binnen en buiten de overheid. Ook is bekend dat er significante verschillen zijn tussen de rechtsposities van Europese en nationale ambtenaren. In hoeverre brengt het nieuwe regime wijzigingen aan in de bestaande situatie, bijvoorbeeld in het licht van de Wet normering topinkomens? Graag krijg ik ook op dit punt een reactie.

Mijn fractie kijkt uit naar de reacties op haar observaties in eerste termijn.

☐

Mevrouw **Barth** (PvdA):
Voorzitter. Allereerst feliciteert ook mijn fractie de heer Schalk met zijn maidenspeech. Hij hield een mooi doorwrocht betoog. Dat belooft veel voor de komende vier jaar.

Zoals een aantal collega's al heeft gememoreerd, heeft dit initiatiefwetsvoorstel een lange voorgeschiedenis. Dat geldt zowel voor de politieke discussie als de behandeling van het wetsvoorstel zelf. Het is dan ook diverse malen van eigenaar gewisseld. Ik heet de indieners van harte welkom in ons midden, net als de minister van Binnenlandse Zaken, die vandaag als adviseur optreedt. Ik kijk uit naar een goed en grondig debat.

Vanwege de tijd zal ik hier niet ingaan op de ontwikkeling die de ambtelijke status de laatste pakweg 35 jaar heeft doorgemaakt. Deze is terug te lezen in de memorie van toelichting en ook de beleidsnotitie uit 2008 van toenmalig minister Ter Horst biedt een mooie samenvatting. Liever besteed ik mijn tijd aan het beoordelen van dit wetsvoorstel. Dat zal de nodige minuten vergen, want ik leg het maar meteen op tafel: de PvdA-fractie worstelt met dit wetsvoorstel. We zijn er nog niet uit of het op onze steun kan rekenen. We zullen dat laten afhangen van de beantwoording van de indieners en de minister.

Positieve kanten zijn er, ook voor het lijdend voorwerp, de ambtenaren zelf. Daar zijn we van overtuigd. We hebben echter ook een aantal grote zorgen. Onze voormalige collega Ruud Koole, die tot zijn vertrek uit deze Kamer de nodige tijd en aandacht heeft besteed aan dit wetsvoorstel, heeft een deel van die vragen en zorgen in de schriftelijke behandeling al aan de indieners en de minister voorgelegd. Het moet me toch even van het hart dat ik de reactie van de indieners op zijn doorwrochte bijdrage regelmatig wat laconiek van toon vond. Ik hoop van harte dat daarvan in dit debat geen sprake zal zijn. Zoals de indieners ook zelf herhaaldelijk aangeven gaat het hier om een principiële keuze over de status van Nederlandse ambtenaren. Er is dus alle reden om de initiatiefwet met verhoogde aandacht te toetsen aan de uitgangspunten die wij in deze Kamer zo hoogachten: uitvoerbaarheid en doelmatigheid van wetgeving, maar ook rechtsstatelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid.

Zoals gezegd zien wij zeker goede elementen in dit voorstel. Het streven naar meer gelijkwaardigheid tussen werknemer en werkgever in de overheidssector delen wij met de indieners. Zij spreken van de emancipatie van de ambtenaar als werknemer, een principe dat een rechtgeaard sociaaldemocraat natuurlijk alleen maar kan toejuichen. Dat zij die emancipatie concreet willen vormgeven met een arbeidscontract in plaats van een eenzijdige aanstelling en met volwaardig cao-overleg, kunnen wij best volgen. Ook zijn wij ervan overtuigd dat met de invoering van de Wet werk en zekerheid het ontslagrecht van ambtenaren materieel zal worden verbeterd, mocht de initiatiefwet worden aangenomen. De invoering van een preventieve toets bij ontslag van een ambtenaar zou vooruitgang betekenen, net zoals de komst van een transitiebudget, dat moet helpen bij het vinden van een nieuwe baan. De burgerlijke rechter zal naar verwachting een ontslag van een ambtenaar veel meer op inhoudelijke gronden toetsen dan de bestuursrechter nu doet. Ook dat doet meer recht aan moderne arbeidsverhoudingen. Ten slotte zien we hoe de vergaande juridisering

van de ambtelijke status waarvan op dit moment sprake is, ongelijkheid veroorzaakt tussen hoogopgeleide ambtenaren, die zelf precies kunnen uitmaken wanneer er een spaak in een wiel kan of moet om hun positie te versterken, en de tienduizenden lager opgeleide ambtenaren, die deze vaardigheid en kansen missen. Dat dat onderscheid zou kunnen gaan verdwijnen, achten wij zonder meer een goede zaak.

Dit wetsvoorstel kent echter ook forse bezwaren. Het is allereerst de vraag of dit voorstel doelmatig is. De implementatie van het wetsvoorstel — een aantal collega's heeft daarnaar al verwezen — gaat waarschijnlijk twee tot drie jaar in beslag nemen. De minister schrijft in zijn brief van 8 juni dat minstens 100 wetten gewijzigd zullen moeten worden, evenals tientallen nationale, provinciale en lokale regelingen. De invoeringskosten zijn dan ook enorm: tussen 53 en 186 miljoen euro. Collega Schalk verwees er al naar. Een bedrag van 109 miljoen wordt als reëel bestempeld door onderzoeksbureau SEO. Er zijn ook baten, maar de schatting is dat het minstens zeven jaar zal duren voordat het wetsvoorstel geld gaat opleveren. Dat kan ook twintig jaar worden. De indieners hebben dat over voor hun principe. Wij vragen ons echter af of er in deze tijd geen betere bestemmingen voor zo'n fors bedrag te vinden zijn.

Nog bezorgder worden wij van de stellige bewering van de minister tijdens het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer dat het Rijk deze kosten niet zal vergoeden voor de andere overheidswerkgevers. Hij voegde daaraan toe, kennelijk ter geruststelling, dat deze kosten niet ten laste zullen komen van de arbeidsvoorwaardenruimte, maar "af zullen gaan van bedrijfsvoering en apparaatsuitgaven". Begrijpen wij dat goed: apparaatsuitgaven? Het kan toch niet zo zijn dat er ambtenaren ontslagen zullen worden om geld vrij te maken voor de invoering van dit wetsvoorstel? Ik geef maar vast mee dat wij het principe van dit wetsvoorstel niet vinden opwegen tegen het belang van behoud van werkgelegenheid. Wij vragen de minister of hij dat met ons eens is. Zo ja, wat zal hij doen om te voorkomen dat er banen verloren gaan, ook bij andere overheden, om de kosten van invoering van deze wet op te brengen?

De PvdA-fractie heeft ook moeite met de manier waarop de vakbonden zijn bejegend in de aanloop naar dit wetsvoorstel. Collega Bikker verwees daar net al naar. De minister heeft toegegeven dat, als dit zíjn wetsvoorstel zou zijn, er op overeenstemming gericht overleg met de vakbonden had moeten plaatsvinden. Met het voorstel worden immers de verplichtingen die ambtenaren hebben, veranderd. Omdat het om een initiatiefwet gaat, zou zulk op overeenstemming gericht overleg strijdig zijn met het grondwettelijk geborgde recht van initiatief van de Tweede Kamer. Dat het op grond van een AMvB in het leven geroepen ROP-reglement geen grondwetsbepalingen mag aantasten, begrijp ik. Toch blijft de gang van zaken buitengewoon onbevredigend. Het is begrijpelijk dat de overheidscentrales zich buitenspel gezet voelen. Het mag zo zijn dat formeel een op overeenstemming gericht overleg niet plaats hoefde of mocht plaatsvinden, maar dat is toch geen beletsel om serieus met de bonden het gesprek over dit onderwerp aan te gaan en in de geest van dat op overeenstemming gericht overleg te handelen? Wanneer hebben de indieners voor het laatst met de centrales gesproken? Ik vraag het hun omdat zij de erfgenamen zijn van eerdere eigenaren van het wetsvoorstel. En heeft de minister de afgelopen drie jaar dat hij minister is, benut om met de centrales over dit onderwerp in gesprek te gaan? Als de indieners zo veel waarde hechten aan de emancipatie van de ambtenaar en aan gelijkwaardige verhoudingen tussen werkgever en werknemer bij de overheid, dan begrijpen wij niet dat zij in de aanloop naar dit wetsvoorstel die gelijkwaardigheid kennelijk niet zodanig hebben georganiseerd dat de vakbonden zich recht gedaan voelen. Zo'n principiële wijziging willen doorvoeren zonder je te verzekeren van draagvlak bij de vertegenwoordigers van de mensen om wie het gaat, is niet verstandig.

Dit dreigt nog een vervolg te krijgen als het wetsvoorstel wordt aangenomen. De indieners hebben namelijk met artikel X het op overeenstemming gerichte overleg ook voor de complete implementatie van de wet buiten werking gesteld. Wij hopen van harte dat dit geen reden zal zijn om over de uitvoering dan maar helemaal niet meer met de bonden in gesprek te gaan. Dat zouden wij niet acceptabel vinden. Is de minister bereid om toe te zeggen dat hij over alle onderdelen van de invoering van deze wet serieus, open en reëel overleg met de overheidscentrales zal voeren en dat hij een maximale inspanning zal doen om alle bonden in positie te brengen en te houden gedurende dat traject?

Wij hebben overigens begrepen dat er overheidswerkgevers zijn die flirten met de gedachte om na de aanname van dit wetsvoorstel geen cao-overleg meer te voeren met de vakbonden maar collectieve afspraken te maken met hun ondernemingsraden. Dat is een mentaliteit die we helaas ook tegenkwamen na diverse privatiseringen. Voormalige publieke diensten werden roomser dan de paus in hun marktdenken. Is de minister het met ons eens dat dat ongewenst is en mogelijk zelfs in strijd met artikel 27 van de WOR? Is hij bereid om er zorg voor te dragen dat de vakbonden ook hier hun volwaardige rol kunnen en zullen spelen? Anders, zo is onze stellige overtuiging, is dit wetsvoorstel geen vooruitgang.

Ik kom nu toe aan het hart van onze problemen met dit wetsvoorstel. De indieners hebben op tal van plaatsen aangegeven dat zij streven naar gelijkheid tussen overheid en markt in de rechtspositie van werknemers en naar gelijkwaardigheid tussen werkgever en werknemer in de overheidssector. De hamvraag, die de indieners ons inziens eigenlijk nergens zorgvuldig uitgewerkt beantwoordden, is natuurlijk: kan dat wel, zit dat er überhaupt in? Keer op keer reduceren de indieners in de memorie van antwoord en in de nadere memorie van antwoord het antwoord op die vraag tot: er komt een tweezijdig arbeidscontract. Dat is naar onze opvatting echt te dun, gelet op de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De wetgever heeft in dit wetsvoorstel immers de ruimte om tal van grondrechten van ambtenaren in te perken. Het recht op betoging, het recht op vergadering, de vrijheid van meningsuiting en de onschendbaarheid van het lichaam kunnen allemaal aan banden worden gelegd als dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van het ambt. Dat is nogal wat. En er is geen werkgever in de marktsector die dat mag.

De indieners zullen denken: dat is noodzakelijk, het hoort nu eenmaal bij het ambtenaarschap. En: wij hebben dat overgenomen uit de huidige Ambtenarenwet, dus er verandert niets. De eerste gedachte klopt, de tweede niet. In de huidige Ambtenarenwet zit een zorgvuldige balans tussen de rol van de overheid als wetgever en als werkgever, en tussen de rechten en de plichten van overheid en ambtenaar, van werkgever en werknemer in de publieke sector.

Omdat ambtenaren als werknemer minder rechten hebben dan hun collega's in de marktsector, heeft de overheid als werkgever meer plichten. Die plichten horen volgens ons zo vast te liggen dat de overheid als wetgever haar gelijk niet eenzijdig kan gaan halen als zij als werkgever in onderhandelingen met werknemers het pleit verliest. Het op overeenstemming gericht overleg, waarbij een meerderheid van de aangewezen vakbonden moet instemmen voordat een plan mag worden ingevoerd, is precies bedoeld om de overheid te beschermen tegen zichzelf en ambtenaren tegen hun baas. Door dat uit dit wetsvoorstel te schrappen, slaat de verhouding tussen werkgever en werknemer uit balans. Er kan en zal nooit volledig gelijkwaardig overleg gevoerd kunnen worden tussen de overheid als werkgever en werknemers, omdat de overheid als wetgever elke gemaakte afspraak kan overrulen. Zo kan de arbeidsvoorwaardenruimte altijd gewijzigd worden door het budgetrecht van het parlement. De indieners fietsen in onze ogen in de nadere memorie van antwoord wel erg makkelijk over deze kwestie heen. Het vaststellen van de loonruimte bij de overheid verschilt volgens hen niet wezenlijk van het bepalen van de loonruimte bij bedrijven of sectoren. De politiek, zo beweren zij, zal niet onnodig diep snijden in de arbeidsvoorwaardenruimte, en ook bedrijven moeten toch weleens zuinig aan doen? Dat mag zo zijn, maar toch slaan de indieners wat mij betreft de plank mis.

Ten eerste doet de politiek dat wel af en toe: stevig ingrijpen. Ik heb dat zelf nog meegemaakt als voorzitter van GGZ Nederland. Ik geef maar even een disclaimer, voorzitter; we hebben in de uitwerking van GRECO afgesproken dat we dat zouden doen. Alle zorgbranches hebben een aantal jaren geleden een kort geding tegen de Staat moeten aanspannen omdat het vorige kabinet probeerde om het ova-convenant voor de zorg eenzijdig op te zeggen. Dat kort geding werd glansrijk door de zorgwerkgevers gewonnen. Het huidige kabinet schreef toen maar in zijn regeerakkoord op dat het ova-convenant met een wet buiten werking zou worden gesteld. Als PvdA-fractie hebben wij vastgesteld dat dat met het zorgakkoord van 2013 gelukkig weer van tafel is gegaan, maar het punt lijkt me helder.

Bovendien doet het er juridisch niet toe of de overheid iets zál doen. Het gaat om de vraag of de overheid iets kán doen. En wat de overheid kán doen, daar verandert deze wet niets aan. Wat ambtenaren daar collectief tegenover kunnen stellen, verandert wel. Er is straks voor de overheid geen plicht meer om er met een meerderheid van vooraf afgesproken bonden uit te komen. Daarmee raken volgens ons rechten en plichten uit balans. Dat de indieners dat in hun beantwoording wegwuiven, waar erkennen en onderbouwen meer op hun plaats waren geweest, maakt ons bezorgd over de gevolgen van deze wet en roept vragen op over de kwaliteit van het wetsvoorstel. Wij vragen de minister, die het stokje moet overnemen mocht dit voorstel worden aangenomen, of hij bereid is om afspraken te maken met de andere overheidswerkgevers en de vakbonden over de vraag met welke vakbonden er, na eventuele aanneming van deze wet, cao-overleg gevoerd gaat worden, en welke gekwalificeerde meerderheid er nodig zal zijn om een cao algemeen verbindend te kunnen verklaren? Is hij, principiëler geformuleerd, bereid om zijn plicht als overheid in balans te brengen met de plichten van ambtenaren als deze wet wordt aangenomen? Eventueel dien ik daarover in tweede termijn een motie in.

De huidige Ambtenarenwet kent nog een dam om de balans tussen rechten en plichten waar ik het zonet over had, te bewaken. De eenzijdige aanstelling van ambtenaren is ooit met name bedoeld om ambtenaren te beschermen tegen politieke willekeur en de waan van de dag die er bij de overheid als wetgever kan zijn en die kan doorsijpelen in de rol van de overheid als werkgever. Nergens hebben de indieners ordentelijk uitgewerkt hoe die bescherming in stand blijft als hun plan doorgaat en er sprake zal zijn van een tweezijdige aanstelling, die dus uitgaat van een gelijkwaardigheid tussen werkgever en werknemer die nooit volledig gerealiseerd zal worden. Vinden zij die bescherming soms overbodig? Achten zij het geen probleem als de politieke onafhankelijkheid van het Nederlandse ambtenarenkorps verdwijnt en ambtenaren moeten gaan meewaaien met de wind van hun politieke bazen? Wij horen graag een precies uitgewerkt antwoord op deze vragen. Voor ons zijn die antwoorden fundamenteel, want de PvdA hecht grote waarde aan deze onafhankelijkheid in Weberiaanse zin van ambtenaren. Wij willen geen Amerikaans systeem, waarbij ambtenaren eruit vliegen met een politieke wisseling van de wacht. We willen ook niet dat ambtenaren ontslagen kunnen worden omdat zij zaken te berde brengen die hun politieke bazen niet willen horen. Ambtenaren zijn in dienst van de Nederlandse Staat en niet van het politieke bestuur dat toevallig aan het roer staat. Ik geef even een voorbeeld voor de rijksoverheid, maar waar ik "Staat" zeg, mag u ook provincie, gemeente, waterschap et cetera invullen. Hoewel ambtenaren hun politieke bazen vanzelfsprekend loyaal behoren te dienen, moeten zij ook de ruimte hebben om de belangen van de Staat te verdedigen, zelfs als dat ingaat tegen de wens of de luimen van hun politieke bazen. Zijn de indieners dat met ons eens? Zo ja, waarom hebben zij dat dan in hun wetsvoorstel niet wat zorgvuldiger uitgewerkt en geborgd?

De indieners beseffen wel dat ambtenaren geen gewone werknemers zijn. Daarom hebben zij in het wetsvoorstel op verschillende plaatsen het belang van "goed ambtenaarschap" vastgelegd, bijvoorbeeld in artikel 4, lid 3 en artikel 6, lid 1. Dat is misschien bedoeld als de dam tegen politieke willekeur waarover ik zojuist sprak, al lichten de indieners dat nergens expliciet als zodanig toe. Mocht dat zo zijn, dan vinden wij die dam niet adequaat. Ten eerste spreekt artikel 6 alleen van het belang dat ambtenaren zich conform hun wettelijke plichten goed moeten gedragen. De plicht van het bevoegd gezag om goed een werkgever te zijn, die nu nog vastligt in artikel 125ter van de Ambtenarenwet, wordt geschrapt. Daarmee is de balans tussen werkgever en werknemer opnieuw verstoord. De indieners veronderstellen dat dit wel voldoende wordt ondervangen door de algemene plicht tot goed werkgeverschap die vastligt in het Burgerlijk Wetboek, maar dat is in onze ogen een misvatting. Ambtenaren zijn ongewone werknemers omdat de overheid een ongewone werkgever is, en niet andersom. Door de overheid gelijk te schakelen met werkgevers in de markt terwijl de overheid als werkgever macht bezit die werkgevers in de markt nooit zullen hebben, laten de indieners een wat ons betreft onwenselijk gat vallen in de wet. Zijn zij bereid om dat gat te dichten en de plicht voor het bevoegd gezag om een goed werkgever te zijn alsnog in het wetsvoorstel op te nemen?

In artikel 6, lid 2 koppelen de indieners bovendien goed ambtenaarschap rechtstreeks aan een grond voor ontslag als goed ambtenaarschap uitblijft. Deze koppeling zet in onze ogen de deur wagenwijd open voor politieke willekeur van de overheid als werkgever. Want wat goed ambtenaar-

schap nou precies behelst, staat nergens in het wetsvoorstel uitgewerkt. Overheidswerkgevers moeten wel zorgdragen voor de totstandkoming van een gedragscode van goed ambtelijk handelen, en bij AMvB kunnen daartoe nadere regels worden gesteld. Waarom krijgen werkgevers van de indieners niet de wettelijke opdracht om die gedragsregels samen met werknemers op te stellen? Dat ligt toch voor de hand als je gelijkwaardigheid van partijen nastreeft? Onze stelling hierbij is: de nadere invulling van goed ambtelijk handelen hoort niet in een AMvB maar in de wet zelf thuis. Anders wordt het wel heel eenvoudig om een politieke invulling te geven aan wat goed ambtenaarschap inhoudt. En dat achten wij, nogmaals, zeer onwenselijk. In de memorie van antwoord geven de indieners zelf overigens ook aan dat het wellicht een goed idee was geweest om die uitgangspunten wettelijk te verankeren. Wij vragen hen of zij bereid zijn om dat alsnog te doen. Het zou de balans in het wetsvoorstel, die in onze ogen nu zoek is, significant herstellen.

Dit brengt mij bij mijn laatste punt. Grote groepen ambtenaren — alles bij elkaar ten minste 20% — worden uitgezonderd van de werking van dit wetsvoorstel. In de schriftelijke vragenwisseling zijn daarbij door veel fracties in dit huis vraagtekens geplaatst. Want als deze wet ambtenaren kennelijk zo veel te bieden heeft, waarom zouden we er dan überhaupt mensen van uitzonderen? Echt rammelen gaat het wetsvoorstel wat ons betreft als de gemaakte uitzonderingen onderbouwd worden. Bij militairen motiveren de indieners die bijvoorbeeld met de hoge eisen die aan de inzetbaarheid van militairen worden gesteld, wat gevolgen heeft voor hun stakingsrecht. Tot zover kunnen wij het volgen, maar waarom beschouwen de indieners dat als een ernstiger inbreuk op grondrechten dan het voorbeeld van een rijksambtenaar die niet mag demonstreren tegen het beleid van zijn politieke baas, en daar ook niet over mag twitteren of er ingezonden brieven over mag schrijven? En waarom is het een ernstiger inbreuk dan bij gemeenteambtenaren of provinciale ambtenaren die hun passief kiesrecht moeten opgeven als zij wonen in de plaats of de provincie waarin zij werken? Of waarom is het erger dan een gevangenisbewaarder die zich inwendig moet laten visiteren om vast te stellen dat hij geen contrabande smokkelt?

Dit wetsvoorstel regelt ook inperking van grondrechten van ambtenaren; ik zei het al eerder. Wij vinden het daarom voor de hand liggen dat de indieners de uitzonderingen die zij maken, daartegen afzetten. Graag horen wij daarom in een toelichting van de indieners waar zij dat onderscheid op grondrechten van groepen ambtenaren zien.

Als het gaat om het uitzonderen van politie en burgerpersoneel van Defensie, maken de indieners het in onze ogen helemaal bont. Zij geven openlijk toe dat hier sprake is geweest van politiek handjeklap in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer nam een motie aan, en wat de Kamer wil dat krijgt de Kamer. Voor ons als Senaat moeten dan alle alarmbellen afgaan. Als moties van de Tweede Kamer aangenomen worden, ontslaat dat de wetgever niet van de verantwoordelijkheid om zorgvuldige en goede wetgeving te produceren. En het gaat hier niet over zo maar iets. Het gaat hier over het ten principale wijzigen van de ambtelijke status en over de inbreuk op grondrechten op grond waarvan mensen wel of niet onder die wijziging gaan vallen. Ik daag de indieners daarom graag uit om alsnog met een inhoudelijke en houdbare motivering van de uitzonderingen te komen. Leveren ze die ook in dit debat niet, dan horen wij als Eerste Kamer dit wetsvoorstel niet te steunen. Het kan de toets der wetstechnische kritiek dan simpelweg niet doorstaan.

Ik hoop dat ik helder over het voetlicht heb gebracht waarom voor onze fractie het stoplicht op dit moment op oranje staat. De kwaliteit van de beantwoording van de indieners — ze krijgen er ruimschoots de tijd voor, dus dat moet kunnen lukken — zal voor ons gaan bepalen of het rood of groen wordt. Ik wens de indieners veel wijsheid.

☐

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Voorzitter. Allereerst wil ik namens de VVD-fractie Peter Schalk complimenteren met zijn maidenspeech en hem van harte feliciteren.

Ik wil ook de indieners complimenteren met hun initiatief. Uit het voorstel dat voorligt, blijkt eens te meer dat er heel wat tijd, voorgangers, opvolgers en ministers aan te pas komen voordat een initiatiefvoorstel wet wordt. In 2010 is dit voorstel al bij de Tweede Kamer ingediend. De eerste schriftelijke behandeling in deze Kamer dateert van maart 2014. Ik hoop echter van ganser harte dat deze lange doorlooptijd in de parlementaire geschiedenis niet gewoontegetrouw op het conto van de Eerste Kamer wordt geschreven, want de realiteit is dat zowel de indieners als de regering niet bepaald veel haast hebben gemaakt met hun reacties.

Maar goed, nu is het zover. Eindelijk zal duidelijk worden of de traditie van de ambtelijke status ten einde komt of niet. Ondanks de complimenten voor de initiatiefnemers in het algemeen heeft mijn fractie wel geworsteld met de vraag of een dermate vergaand onderwerp als een stelselwijziging van de rechtspositie van ambtenaren zich wel leent voor een initiatiefvoorstel. De rechtspositionele, de financiële en de invoerings- en uitvoeringsaspecten zijn in hun voorstel steeds ondergeschikt gemaakt aan hun telkenmale herhaalde principiële keuze. Daaraan maken zij blijkens hun reacties alle mogelijke negatieve consequenties ondergeschikt, waardoor zij de facto de oplossing van die gevolgen doorschuiven naar de regering, zodat die het middels overleg en uitvoeringswetgeving op kan lossen.

De VVD kan warme gevoelens opbrengen voor het beoogde doel van dit voorstel, namelijk het in lijn brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van overige werknemers. In de tekst van het voorstel staat: "in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht". De wijze waarop dit wordt vormgegeven, roept echter zo veel vragen en onzekerheden op dat wij ons afvragen of dat oorspronkelijke doel met het voorstel zoals dat hier uiteindelijk voorligt, wordt bereikt. De ontvlechting van de werkgevers- en overheidsrol is beperkt. De WOR en het budgetrecht van het parlement blijven intact. Politiek ingrijpen in het gehele loongebouw blijft dus mogelijk.

Midden in de schriftelijke behandeling van dit voorstel heeft in december 2014 hier de behandeling van de WNT2 plaatsgevonden. De minister heeft toen bevestigd — wat hij overigens nog ontkende bij de behandeling van de eerste WNT, een wet waarvan de VVD voorstander was — dat de aangescherpte normering effecten heeft op het totale loongebouw van semioverheidsorganisaties en zelfs doorwerkt naar de lagere regionen. De onderhandelingsruimte

is dus beperkt en ingekaderd door de politieke realiteit van de wetgeving omtrent de normering van overheidssalarissen. Bij de behandeling van de WNT2 in december 2014 heeft de VVD, evenals bij de schriftelijke inbreng bij dit voorstel, dat toen ook al in procedure was en waarvan wij dus kennis hadden, al gesteld dat het van tweeën een is. Of je grijpt vergaand eenzijdig in in het gehele loongebouw of je normaliseert de rechtspositie van ambtenaren. De VVD herhaalt dan ook dat met name de WNT2, om nog maar te zwijgen van de WNT3 die in de maak is, conflicteert met de principiële uitgangspunten waarop dit initiatief oorspronkelijk was gebaseerd en waardoor de beoogde gelijkheid tussen overheidswerknemers en die in de marktsector is afgezwakt.

Soms is het goed om voor ingrijpende wetsvoorstellen de tijd te nemen. Het kan echter ook anders uitpakken, zoals bij dit voorstel. De tijd werkt niet altijd mee. Het lijkt er sterk op dat het te lang op de plank heeft gelegen, om het zo maar te zeggen, terwijl het door andere wetgeving letterlijk en figuurlijk links en rechts werd ingehaald. Het resultaat dat nu voorligt, lijkt op dit moment vlees noch vis. De beoogde tweezijdigheid is door de aard van het werkgeverschap beperkt. Het voorstel zelf is geen voorbeeld van de nagestreefde tweezijdigheid. Het is een eenzijdig besluit waarbij de bonden het nakijken hebben. Het blijft onduidelijk op welke objectieve criteria de uitgezonderde categorieën zijn gebaseerd. Waarom de MIVD wel eenzijdig en de AIVD niet? En dat is maar één voorbeeld. In het voorstel worden werkgevers verplicht een definitie te geven van "de goede ambtenaar". Mevrouw Barth sprak hier ook al over. Ook hierin is de tweezijdigheid niet herkenbaar. Hoever gaat de vrijheid van werkgevers? Hoe wordt de onafhankelijkheid van de ambtenaar gegarandeerd en politieke willekeur voorkomen?

De doelstelling van gelijkwaardigheid en tweezijdigheid in arbeidsvoorwaarden lijkt op gespannen voet te staan met de eenzijdig vastgelegde voorwaarden waaraan de nieuwe ambtenaar moet voldoen. Ook lijkt het erop dat er binnen een en dezelfde beroepsgroep sprake zal zijn van verschillende aanstellingswijzen, zoals dat ook al is gezegd over docenten in het openbaar en bijzonder onderwijs. Met de introductie van deze rechtspositie wordt niet genormaliseerd naar een vergelijkbare marktsituatie, maar wordt naast de oude wetsambtenaar een nieuwe gecreëerd. Die heeft iets van de traditionele ambtenaar en iets van de werknemer in de private sector. Het gegroeide hybride systeem waarvan de indieners af willen, wordt zo eigenlijk ingeruild voor een nieuw hybride systeem.

Zoals eerder is gezegd, bepalen de Wet normering topinkomens en vooral de WNT2 en de toekomstige WNT3 het beloningsgebouw van de semioverheidsorganisaties, en niet het vrije spel van de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. De politiek blijft niet alleen aan het roer staan, maar zit ook in de machinekamer. De VVD vraagt met name de minister om hierop te reageren, temeer omdat hij degene is die bij de behandeling van de WNT2 in december jongstleden betoogde dat de WNT2 dit wetsvoorstel niet in de weg staat.

In de inbreng voor het voorlopig verslag heeft de VVD indertijd gevraagd of het voorstel er primair op gericht is, het ontslag gelijk te stellen aan dat van de werknemers in de private sector. De toenmalige indieners draaiden daar aanvankelijk wat omheen, maar stelden, zij het aarzelend, dat dit een belangrijke overweging was die voorafgaand aan dit wetsvoorstel een belangwekkende rol heeft gespeeld. Ook vroegen wij herhaaldelijk, helaas steeds tevergeefs hopend op een antwoord, naar de urgentie van dit voorstel. Maar vooral vroegen wij: welk probleem wordt hiermee opgelost? Mijn fractie vindt dit zeer valide vragen, temeer daar de kosten aanzienlijk zullen zijn en deze op dit moment nog verre van inzichtelijk lijken te zijn, gezien de bandbreedte die steeds wordt genoemd. Principes mogen wat kosten, maar daar zijn wat de VVD betreft wel grenzen aan verbonden.

Zoals ik al zei heeft mijn fractie nog flinke aarzelingen bij dit voorstel. Het principe van gelijkwaardigheid en tweezijdigheid deelt de VVD wel, zoals u zult begrijpen. De aarzeling betreft de uitwerking van dit voorstel. De verschillen blijven namelijk groot. De indieners willen van het hybride systeem af dat in de arbeidsrelatie bij de overheid is gegroeid, maar daarvoor komt volgens de VVD, zoals ik al zei, een nieuw hybride systeem terug. Vergeleken de indieners hun voorstel aanvankelijk veelvuldig met dat van de private sector, nu gebiedt de realiteit om te stellen dat slechts een aantal basiskenmerken, zoals ontslag en aanstelling, vergelijkbaar zijn. Er zijn weliswaar een aantal systeemovereenkomsten, maar die zijn in de uitwerking niet vergelijkbaar. Dat brengt ons bij de vraag of de aanvankelijke ambitie om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren en in lijn te brengen met die van werknemers in de private sector, met dit voorstel is gehaald. Het kan echter ook zijn dat dit het best haalbare is.

Ten slotte heb ik een vraag aan de minister. Zou de regering, wanneer dit initiatiefwetsvoorstel hier niet had voorgelegen, zelf met een vergelijkbaar voorstel zijn gekomen? Is de regering van plan om, wanneer dit voorstel niet zou worden aangenomen, zelf het initiatief te nemen om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren? De beantwoording van de indieners, maar vooral van de minister, is voor de VVD-fractie bepalend voor het in te nemen standpunt over dit voorstel.

☐

Mevrouw **Van Weerdenburg** (PVV):
Voorzitter. Namens de PVV-fractie wens ik collega Schalk vanaf deze plek nog een keer veel geluk. Ik dank de indieners van het initiatiefwetsvoorstel dat wij vandaag bespreken. Ondanks de toch overvolle plenaire agenda maken wij vandaag een begin met de afronding van dit initiatiefwetsvoorstel. Dat zal voor de indieners, na een traject van bijna vijf jaar, toch enigszins een opluchting zijn.

In Nederland hebben ambtenaren van oudsher een grotere rechtsbescherming dan de gewone werknemers in de private sector. De afgelopen jaren zijn er al meerdere stappen gezet naar een normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. Dit wetsvoorstel kan gezien worden als de kroon op de gelijkstelling van private werknemers en werknemers bij de overheid. De PVV-fractie vindt dat een goede zaak.

Het wetsvoorstel beoogt de positie van werknemers in overheidsdienst gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector. Het gaat de indieners van dit wetsvoorstel er niet om, een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden teweeg te brengen voor werknemers in overheids-

dienst. Ook erkennen zij dat het werken in de publieke sector een bijzonder karakter heeft en moet houden, onder andere door het handhaven van het afleggen van de eed of belofte bij indiensttreding.

De PVV fractie is het met de indieners van het wetsvoorstel eens dat er aan werknemers in dienst van de overheid aanvullende eisen moeten worden gesteld als het gaat om integriteit; zij dienen immers het openbaar belang. Maar aan het verschil in rechtsbescherming met private werknemers mag wat onze fractie betreft een einde komen, uitzonderingen daargelaten.

Wij zijn blij dat dit wetsvoorstel de positie van ambtenaren en werknemers in de private sector gelijktrekt voor wat betreft de ontslagbescherming en hopen dat de normalisering zal leiden tot een toename van arbeidsmobiliteit tussen overheid en marktsector. De PVV-fractie zal dan ook voor dit wetsvoorstel stemmen.

Voorzitter. Ik heb nog wat tijd over, dus graag roep ik eenieder die nog niet getekend heeft voor het EU-referendum, op om dit alsnog te doen op teken.geenpeil.nl.

De **voorzitter**:
Mevrouw Van Weerdenburg, dit valt buiten de orde.

Mevrouw **Van Weerdenburg** (PVV):
Doe dat vandaag nog! We zijn er bijna. Dit was het einde van mijn inbreng.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Van Weerdenburg. Mag ik u erop wijzen dat het niet de bedoeling is dat u onderwerpen aansnijdt die buiten de orde zijn?

Ik geef het woord aan de heer Kox.

De heer **Kox** (SP):
Voorzitter. Ik wil graag iets zeggen ter verduidelijking. De fractie van de SP aan de overkant heeft tegen dit wetsvoorstel gestemd. De schriftelijke behandeling in deze Kamer heeft er niet toe geleid dat wij de twijfels die onze fractie aan de overkant had, hier kwijt zijn geraakt. Gezien de ontwikkeling van het debat denk ik dat het belangrijk is om die positie van de SP te kennen. Wie een beetje kan tellen, weet dat de beantwoording van de indieners nu erg belangrijk wordt voor het net wel of net niet aangenomen krijgen van dit wetsvoorstel. De positie van de SP is: als het antwoord van de indieners niet beter is dan de antwoorden die wij in de schriftelijke inbreng hebben gekregen, wordt het een nee. Dit betekent dus ook dat mijn fractie graag wil meedoen aan de behandeling in tweede termijn.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Kox. Zijn er nog andere leden die het woord wensen te voeren over dit wetsvoorstel in de eerste termijn? Ik stel vast dat dit niet het geval is.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:
Ik schors de vergadering in afwachting van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.